



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 16 stycznia 2020 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>sędzia WSA Alina Balicka</b>
Sędziowie	<b>asesor WSA Paweł Dańczak (spr.)</b> <b>sędzia WSA Aneta Dąbrowska</b>
Protokolant	<b>st. ref. Marika Bibrowska</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **16 stycznia 2020 r.**  
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**  
na uchwałę **Rady Gminy Czosnów**  
z dnia **25 lutego 2019 r.** nr **VI/27/2019**  
w przedmiocie **zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania  
przestrzennego**

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Karolina Dańczak

Starszy referent



## UZASADNIENIE

Dnia 25 lutego 2019 r. Rada Gminy Czosnów podjęła uchwałę nr VI/27/2019 „w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów”.

Skargę na powyższą uchwałę, pismem z dnia 13 sierpnia 2019 r., wniósł Wojewoda Mazowiecki, zarzucając jej naruszenie przepisów: art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.), wnosząc jednocześnie – na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Skarżący wniósł ponadto o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Ponadto, odwołując się do orzecznictwa sądowego, podniesiono, iż postanowienia studium są sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich ogólnikowość i hasłowość nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium.

Organ nadzoru podkreślił również, że w związku z art. 27 u.p.z.p., każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium, a pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc się bezpośrednio do zakwestionowanej uchwały, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że Rada Gminy Czosnów podejmując w dniu 30 listopada 2017 r. uchwałę Nr XLV/356/2017, zainicjowała proces sporządzania zmiany obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów w odniesieniu do części obszarów położonych w miejscowości: Adamówek, Brzozówka, Wrzosówka, Wólka Czosnowska oraz



Pieńków, co wynikało wprost z ustaleń § 1 ust. 2, § 2, jak i z załączników graficznych dołączonych do ww. uchwały.

Stosownie do ustaleń obowiązującego studium obszary objęte zmianą zaliczone zostały do obszarów o funkcji rolnej, opcjonalnie usług turystyki. W wyniku podjętej uchwały obszary te zostały zaliczone przede wszystkim do obszarów określonych symbolem MN2, stanowiących obszary mieszkaniowe jednorodzinne, dla których ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowę mieszkaniową jednorodziną, wolnostojącą i bliźniaczą, a także w niewielkim obszarze powierzchniowym obszary UT (obszary usług turystyki), ZL (obszary lasów), oraz obszary oznaczone symbolem R stanowiące tereny rolne.

Organ nadzoru podniósł następnie, że przystępując do sporządzania częściowej (w rozumieniu fragmentarycznej) zmiany studium niezbędne jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści studium wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych.

Powołując się na treść art. 1 ust. 4 u.p.z.p. stanowiącego o tym, że: „W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: (...) 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno- przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy. ”, organ nadzoru wskazał, iż nowe przesądzenia planistyczne mogą nastąpić tylko i wyłącznie w drodze wyjątku w odniesieniu do innych obszarów. Natomiast konkretyzację



ww. wartości planowania przestrzennego zawierają postanowienia zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 u.p.z.p., zmienionych przez art. 41 pkt 3 lit. a, lit. b tiret pierwsze i lit. c ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r. To zaś oznacza, że podejmując uchwałę w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należało uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

W powyższym kontekście Wojewoda, odwołując się do treści art. 10 ust. 5 u.p.z.p. stwierdził, że podstawą dokonania wszelkich wyliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę są m.in. analizy i prognozy demograficzne dla danej gminy. Wskazał następnie, iż zgodnie z ustaleniami zawartymi na str. 28 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, stanowiącego część tekstową zmiany studium stwierdzono, iż „W perspektywie 30 lat w Gminie Czosnów liczba ludności może wzrosnąć maksymalnie do 5254 osób”. Prognozy te miały zaś stanowić podstawę do wyliczenia zapotrzebowania na nową zabudowę, które zostały zaprezentowane na str. 33 tekstu zmiany studium (z kontynuacją na kolejnych stronach), w ramach Rozdziału 3.1.5.1 pn. Metodologia i zapotrzebowanie na nową zabudowę. Zgodnie z nimi: „(a) na podstawie analiz demograficznych: Zakładając utrzymanie dotychczasowych tendencji wzrostu liczby ludności w gminie Czosnów, przyjmując wzrost liczby ludności na poziomie 1,35%/rok z perspektywą 30 lat i współczynnika zwiększającego, wzrost liczby ludności w gminie Czosnów do 2047 r. może wynieść maksymalnie 5254 osoby. Przy założeniu, że w gminie Czosnów średnia powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę wynosi 35,8 m<sup>2</sup> (z Tabeli 5), zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosi:  $Z = 5254 \text{ osoby} \times 35,8 \text{ m}^2 + 30\% = 263\,009 \text{ m}^2$ ”.

W odniesieniu do powyższego Wojewoda podniósł zarzut, że dokonanie prostego działania matematycznego opisanego powyżej wskazuje, iż tak wyliczone zapotrzebowanie wynosi po zaokrągleniu 244 521 m<sup>2</sup>, a więc jest błędne w stosunku do tego, co zawarto w kwestionowanej uchwale. To z kolei doprowadziło organ nadzoru do wniosku, iż faktyczne zapotrzebowanie wyliczone w oparciu o analizy demograficzne zostało przeszacowane o 18 488 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej dla funkcji mieszkaniowej i miało bezpośredni wpływ na ostateczny wynik całego bilansu.



Wojewoda wskazał także, iż w dalszej części oszacowano zapotrzebowanie na funkcję mieszkaniową w oparciu o analizy społeczne. Zgodnie z nimi: „W perspektywie 30 lat w gminie Czosnów zostaną wydane ok. 1303 pozwolenia na budowę, w tym: - 1147 na zabudowę mieszkaniową jednorodziną, (...) z czego ostatecznie zapotrzebowanie na nową zabudowę jest iloczynem prognozowanej ilości wydanych pozwoleń na budowę w perspektywie 30 lat i średniej powierzchni użytkowej budynku dla danej funkcji w gminie, powiększonym o 30% (z Tabeli 8): - dla MN:  $1147 \times 170 \text{ m}^2 + 30\% = 253\,487 \text{ m}^2$ ”.

W dalszej części tekstu zmiany studium dokonano uśrednienia wyników wynikających z analiz demograficznych oraz analiz społecznych, przy czym do jej wyliczenia przyjęto błędnie wyliczoną, tj. zawyżoną wartość wynikającą z analizy demograficznej. Wojewoda wskazał, że w efekcie zastosowanych błędnych wyliczeń przyjęto wartość zapotrzebowania na poziomie  $258\,487 \text{ m}^2$ , stanowiącą uśrednioną wartość  $263\,009$  i  $253\,487 \text{ m}^2$ , zamiast uśrednienia faktycznych wartości  $244\,521$  i  $253\,487 \text{ m}^2$ . W rezultacie zamiast zapotrzebowania określonego na poziomie  $249\,004 \text{ m}^2$  przyjęto wartość o  $9\,483 \text{ m}^2$  większą.

Organ nadzoru podkreślił, iż powyższe uchybienia miały istotne znaczenie dla wyniku bilansu, ponieważ porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę wskazuje, że dla funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej suma chłonności terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę wynosi  $253\,300 \text{ m}^2$ , a więc przekracza o  $4\,296 \text{ m}^2$  wartość zapotrzebowania na tę formę zabudowy wyliczoną na podstawie prawidłowych (poprawnie wykonanych działań matematycznych), stanowiących średnią wynikającą z analiz demograficznych oraz społecznych (w  $\text{m}^2$ :  $253\,300 - 249\,004$ ).

Jako kluczowe Wojewoda wskazał błędy w wyliczeniach zawartych na str. 33 tekstu zmiany studium, powielane w kolejnych zestawieniach tabelarycznych oraz przyjęte do kolejnych wyliczeń. Zdaniem organu nadzoru wyliczenia dotyczące chłonności wykonano w sposób naruszający podstawowe zasady algebry, czego dowodem miały być wartości przedstawione m.in. na str. 38 tekstu zmiany studium, w ramach której zawarto sformułowania w brzmieniu: „Na terenach innych niż



wymienione w Tabeli 11 [wtrącenie organu nadzoru: a więc na obszarach poza wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną], w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, istnieje możliwość lokalizowania nowej zabudowy zgodnie z obowiązującym przeznaczeniem. Chłonność tych terenów wyrażoną w powierzchni użytkowej, obliczono zgodnie ze schematem wykorzystanym przy obliczaniu chłonności jednostek osadniczych - obliczono ilość działek możliwych do wydzielenia, następnie ilość działek przemnożono przez średnią powierzchnię użytkową zabudowy na 1 działce. Poniżej przedstawiono schemat obliczeń powierzchni użytkowej zabudowy: Ilość działek możliwych do wydzielenia: dla MN:  $7\,272\,502\text{ m}^2 / 1200\text{ m}^2 = 660$  działek, (...)"

Wojewoda wskazał jednak, że powyższe wyliczenia są błędne, ponieważ prawidłowym wynikiem ww. działania jest iloraz wynoszący 6060, co oznacza, iż faktyczna chłonność obszarów przeznaczonych w planach pod zabudowę winna wynosić 6060 działek, zamiast przyjętych do wyliczeń 660 działek. To świadczy natomiast o niedoszacowaniu chłonności obliczonej na podstawie obowiązujących planów miejscowych na poziomie 5400 działek. Co więcej, te błędne dane posłużyły dalej do wyliczeń chłonności w odniesieniu do powierzchni użytkowej zabudowy, a ich wyniki zostały dalej użyte do wyliczenia zestawień sumarycznych (końcowych).

Wojewoda wskazał, że prawidłowe - z matematycznego punktu widzenia - wykonanie działań na podstawie danych i założeń przyjętych przez Radę Gminy Czosnów dla funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wskazują, iż:

- w ramach zwartej struktury funkcjonalno - przestrzennej chłonność ta winna wynosić:  $141\,000\text{ m}^2$  powierzchni użytkowej;
- poza zwartą strukturą, w ramach planów miejscowych, chłonność powinna wynosić:  $1\,030\,200\text{ m}^2$  powierzchni użytkowej ( $6060$  działek  $\times 170\text{ m}^2$ ), co oznacza, iż prawidłowo wyliczona suma chłonności winna wynosić  $1\,171\,200\text{ m}^2$  powierzchni użytkowej.

Zestawiając dalej prawidłowo wyliczoną chłonność z prawidłowo wyliczonym zapotrzebowaniem wynoszącym  $249\,004\text{ m}^2$ , organ nadzoru stwierdził, iż chłonność przekracza zapotrzebowanie o  $922\,196\text{ m}^2$  powierzchni użytkowej dla funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej, co stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p. oznacza brak możliwości wyznaczania nowych obszarów z przeznaczeniem pod zabudowę, a więc obszarów pozostających poza zwartą strukturą funkcjonalno -



przestrzenną oraz poza obszarami już przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, iż sporządzając bilans terenów dla poszczególnych funkcji zabudowy, Rada Gminy Czosnów popełniła wiele błędów także przy innych wyliczeniach, podając przykładowo, że w zaskarżonej uchwale (s. 34) określono zapotrzebowanie na nową zabudowę na podstawie analiz społecznych dla funkcji usługowych i produkcyjnych, stwierdzając, że: „W perspektywie 30 lat z czego ostatecznie zapotrzebowanie na nową zabudowę jest iloczynem prognozowanej ilości wydanych pozwoleń na budowę w perspektywie 30 lat i średniej powierzchni użytkowej budynku dla danej funkcji w gminie, powiększonym o 30% (...) - dla U:  $107 \times 800 \text{ m}^2 + 30\% = 89\,024 \text{ m}^2$  - dla P:  $46 \times 1600 \text{ m}^2 + 30\% = 82\,524 \text{ m}^2$ ”, podczas gdy prawidłowo wyliczone wartości zapotrzebowania wynoszą odpowiednio dla zabudowy usługowej  $111\,280 \text{ m}^2$ , zaś dla zabudowy produkcyjnej  $95\,680 \text{ m}^2$ .

Innym przykładem błędu zawartego w kwestionowanej uchwale, przytoczonym przez Wojewodę, było określenie (s. 35, tabela 9) zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażone w metrach użytkowych, w podziale na funkcje zabudowy, przy czym zestawiając otrzymane tam wartości zamiast zapotrzebowania określonego na poziomie  $862\,274 \text{ m}^2$ , otrzymano zapotrzebowanie na poziomie  $949\,504 \text{ m}^2$ .

Z kolei na 39 stronie tekstu zmiany studium organ wytknął zaskarżonej uchwale nieprawidłowe wyliczenie chłonności, wyrażonej w metrach użytkowych zabudowy dla poszczególnych funkcji, przy czym w odniesieniu do zabudowy wielorodzinnej wskazano następujący sposób wyliczenia: „dla MW:  $16 \times 1600 \text{ m}^2 = 76\,140 \text{ m}^2$ ”, przy czym wynik powyższego działania wskazuje, iż chłonność ta winna wynosić  $25\,600 \text{ m}^2$ , nadto dodatkowo na str. 38 wskazano, iż zgodnie z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego możliwe do wydzielenia są 162 działki z przeznaczeniem pod zabudowę wielorodzinną, zaś do ww. obliczeń zastosowano wartość 16 działek.

Co więcej, także wyżej wymienione dane – jak podniósł organ nadzoru – posłużyły do dokonywania dalszych wyliczeń, co wpłynęło w sposób bezpośredni na wynik bilansu, który też w konsekwencji należy uznać za błędny.

Nawiązując do powyższych uchybień, organ nadzoru wskazał, że nie jest uprawniony do dokonywania erraty, czy też korekty ustaleń zmiany studium, a władztwo w tym zakresie, w związku z dyspozycją przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p.,



należy do gminy. Wojewoda dodał jednocześnie, że kluczowym z punktu widzenia niniejszej sprawy jest fakt, iż zapotrzebowanie przewyższa chłonność, zaś obligatoryjny element uchwały w przedmiocie zmiany studium, tj. prawidłowo sporządzony bilans terenów, został sporządzony nie tylko w sposób naruszający przepisy u.p.z.p., ale przede wszystkim zawiera liczne błędy w przeprowadzonych działaniach matematycznych i jest niespójny wewnętrznie.

Organ nadzoru podkreślił także, iż Rada Gminy Czosnów powinna sporządzić bilans w sposób spełniający wymogi ustawowe i w przypadku potrzeby wyznaczenia nowych terenów z przeznaczeniem na różne funkcje zabudowy, poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami predysponowanymi na takie cele w ramach obowiązujących planów miejscowych, powinna wykazać taką potrzebę w sposób wiarygodny. Tymczasem sporządzony bilans takich wymogów nie spełnia, co uzasadnia stwierdzenie, że sporządzając zmianę studium dokonano tego z naruszeniem przepisów art. 1 ust. 4 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 pkt 1, 2, 3 i 4, w związku z art. 27 u.p.z.p., tj. z naruszeniem zasad sporządzania zmiany studium, w tym z uwagi na brak wymaganych ustaleń, o których mowa w art. 10 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym z dniem 18 listopada 2015 r., tj. po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Czosnów, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi Rada wyjaśniła, że mieszkańcy Gminy mający swoje grunty w Pieńkowie zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie godząc się z faktem, że Gmina Czosnów opracowując studium nie zmieniła przeznaczenia ich gruntów z rolnych na budowlane. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 lipca 2017 r. sygn. akt. IV SA/Wa 1079/17 miał uznać rację skarżących, zobowiązując Gminę do dokonania zmian w studium. Jak wskazała Rada, wykonując powyższy wyrok i opracowując zmiany w studium, Gmina Czosnów uwzględniła również wnioski mieszkańców miejscowości Adamówek, którzy z uwagi na wynikający z bezpośredniego sąsiedztwa Kampinoskiego Parku Narodowego zakaz wprowadzania nowej zabudowy przy ul. Kampinoskiej, stanowiącej granicę parku nie mogli uzyskać zmiany przeznaczenia tych gruntów. Jak nadmieniła Rada, w zmienionym studium zaprojektowano więc

nową ulicę oddaloną ponad 100 m od granic parku i przy niej zaprojektowano zabudowę. Identyczna prośba została skierowana od mieszkańców Wrzosówki i Wólki Czosnowskiej, którzy ze względu na brak możliwości zabudowy przy ul. Promyka wnieśli o uwzględnienie w zmienianym studium nowej ulicy i zabudowy przy wnioskowanej drodze.

Rada Gminy Czosnów stwierdziła, że zmiany w studium wprowadzają bardzo niewielkie, jeśli nie śladowe ilości terenów pod zabudowę mieszkaniową oraz dwie nowe drogi. Ponadto wskazano, że Gmina nie kwestionuje faktu, że załączony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę posiada błędy, a jego prawidłowe wyniki nie wskazywałyby uzasadnionej potrzeby, aby zmienić przeznaczenie gruntów na nowe tereny budowlane, jednakże idea zmian w studium miała na celu nie tyle wprowadzenie do planu zagospodarowania przestrzennego nowych terenów budowlanych, co rozwiązanie bardzo istotnego problemu mieszkańców, popartego wyrokiem sądu administracyjnego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta wykonywana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Oceny, czy zaskarżona uchwała jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie „trybu sporządzania” – którego zachowanie stanowi przesłankę formalnoprawną zgodności



uchwały z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego odnoszą się do zagadnień merytorycznych, które związane są z jego opracowaniem, a więc dotyczą jego zawartości, co w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało uregulowane przede wszystkim w art. 10 u.p.z.p., przy uwzględnieniu postanowień przewidzianych w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 u.p.z.p., studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Kwestie dokumentacji planistycznej uregulowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które w § 4 ust. 1 wskazuje, iż projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Nadto, w myśl § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Zgodnie z art. 27 u.p.z.p., zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Mając na uwadze powyższe, Rada Gminy Czornów przyjęła zaskarżoną uchwałą zmianę w dotychczas obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego. W tym miejscu należy podkreślić, czego organ nadzoru nie kwestionował w skardze, a Sąd po analizie przedłożonej dokumentacji także nie stwierdził, że w zakresie procedury planistycznej prowadzącej do przyjęcia zaskarżonej uchwały, została ona przeprowadzona zgodnie obowiązującymi



przepisami, tj. w szczególności z określającym jej poszczególne etapy art. 11 u.p.z.p. Jakkolwiek nie doszło zatem do naruszenia trybu sporządzenia zmiany studium, to jednak Sąd w pełni podziela wnioski Wojewody Mazowieckiego, że zakwestionowana uchwała została przyjęta z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzenia.

Zasadnie wskazał organ nadzoru, że w sytuacji przystąpienia przez Radę Gminy Czosnów do zmiany studium dla wybranych fragmentów terenu gminy, zastosowanie znajdował art. 9 ust. 3a u.p.z.p., zgodnie z którym „Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1”. W konsekwencji tego konieczne było zatem dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści wyływających z dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia aktualnych wymogów ustawowych.

Przypomnieć należy, że stosownie do ustaleń dotychczas obowiązującego studium, obszary objęte zmianą zostały zaliczone do obszarów o funkcji rolnej, opcjonalnie usług turystyki, natomiast w wyniku uchwały zmieniającej obszary te zostały zaliczone przede wszystkim do obszarów oznaczonych symbolem MN2, tj. obszarów mieszkaniowych jednorodzinnych, dla których ustalono przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wolnostojącej i bliźniaczej. W niewielkim obszarze powierzchniowym zaliczono te tereny do obszaru UT (usług turystyki), ZL (lasów) oraz obszarów R stanowiących tereny rolne.

Przy zakreślonym jak wyżej zakresie zmiany nie ulega wątpliwości, iż Rada Gminy Czosnów – na co słusznie zwrócił uwagę Wojewoda Mazowiecki – była zobowiązana uwzględnić treść art. 1 ust. 3 i 4 u.p.z.p., zgodnie z którym „Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne” (ust. 3); ust. 4 - „W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnianiu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;

2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

- a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (...), w szczególności poprzez uzupełnienie istniejącej zabudowy;
- b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach o najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Prawidłowo organ nadzoru wywiódł, w kontekście powyższej regulacji – zwłaszcza zaś treści ust. 4 pkt 4 ww. art. 1 u.p.z.p., że konkretyzację powyższych wytycznych odnoszących się do sytuowania nowej zabudowy ustawodawca zawarł w art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 5 ww. ustawy. Z przepisów tych wynika wymóg, by ustalenia w powyższym zakresie uwzględniały m.in.: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne; prognozy demograficzne, czy bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.).

To właśnie ostatnia kwestia, tj. sporządzonego na potrzeby zmiany studium bilansu terenów pod zabudowę okazała się w niniejszej sprawie kluczowa. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w studium określa się w szczególności: uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Jednocześnie ust. 5 art. 10



ustawy wskazuje, że: Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,

b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu (...).

Nie budzi wątpliwości Sądu, że w świetle przywołanej wyżej regulacji zmiana studium zmierzająca do wyznaczenia bądź zmiany obszarów przeznaczonych pod zabudowę wymagała dokonania oceny szeregu czynników, w tym przede wszystkim

chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, na której ma być realizowana nowa zabudowa, jak również chłonności obszarów przeznaczonych w planach miejscowych, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej a następnie zestawienia tak uzyskanych wartości z maksymalnym w skali gminy zapotrzebowaniem na nową zabudowę wyrażonym w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Zestawienie tych wartości jest o tyle jednak istotne – na co wskazał organ nadzoru, a Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela – że w warunkach wynikających z przytoczonych powyżej unormowań nie jest możliwe przeznaczenie kolejnych obszarów w studium albo zmianie studium pod nową zabudowę, jeśli chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę (wynika to wprost z art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p.). Oznacza to, że na organie gminy sporządzającym studium (zmianę studium) ciąży bezwzględny obowiązek, by wszelkie dane związane z poszczególnymi składnikami wyliczeń służącymi ustaleniu takich wartości jak m.in.: chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, chłonność obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę były w pełni prawidłowe i odzwierciedlały stan faktyczny, a także by wyliczenia z ich uwzględnieniem zostały przeprowadzone poprawnie, tj. zgodnie z wszelkimi regułami matematycznymi. Tylko bowiem w takiej sytuacji możliwe jest ustalenie w zgodzie ze stanem rzeczywistym niezbędnych wartości pozwalających na udzielenie odpowiedzi, czy z perspektywy art. 10 ust. 5 pkt 4 u.p.z.p. możliwe jest przeznaczenie w studium (zmianie studium) kolejnych terenów pod zabudowę. Każde zatem naruszenie w powyższym zakresie, które prowadzi do uzyskania wyników nieodzwierciedlających rzeczywistego stanu, a w konsekwencji skutkuje zastosowaniem nieadekwatnej normy prawnej, musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż skoro ustawodawca nałożył na organy uchwałodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwałodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi



i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę.

Zestawienie tylko przytoczonych przez Wojewodę Mazowieckiego uchybień, których ponowne powielanie w tym miejscu jest zbyteczne, a których wystąpienie Sąd potwierdził w toku samodzielnej analizy zaskarżonej uchwały, nie pozostawia wątpliwości, że bilans sporządzony na potrzeby zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów nie spełnia wymagań, jakie względem tego opracowania formułuje ustawodawca. Stwierdzone w nim liczne błędy rachunkowe, prowadzą bowiem do zasadniczych przekłamań co do oceny wielu aspektów wpływających na potencjalną możliwość przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę, przy czym przede wszystkim prowadzą do błędnego wniosku, iż takie przeznaczenie jest uzasadnione, choć prawidłowo sporządzone wyliczenia wiodą do zgoła przeciwnego wniosku. Tak sporządzonego bilansu nie daje się zatem pogodzić z ustawowymi wymaganiami dotyczącymi zasad jego sporządzania. W rezultacie więc sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p., skutkuje wadliwością treści opracowywanego studium (jego zmiany), wyrażającą się albo w błędnym przeznaczeniu (mimo braku obiektywnej potrzeby), albo w nieprzeznaczeniu (pomimo istnienia ku temu stosownych potrzeb), określonych terenów pod nową zabudowę. Okoliczność ta musi być więc uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania studium (zmiany studium) i stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Należy również podkreślić, że Sąd nie znalazł podstaw prawnych i faktycznych do podzielenia stanowiska Rady Gminy Czosnów, jakoby uchwalona zmiana dotychczasowego studium, zakwestionowana następnie przez organ nadzoru, była uwarunkowana wykonaniem wyroku tutejszego Sądu z dnia 3 lipca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1079/17. Zgodnie z art. 170 p.p.s.a., orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i organy państwowe, a w przypadku w ustawie przewidzianym także inne osoby. Odnosząc treść powołanego wyżej przepisu do stanu niniejszej sprawy, Sąd w składzie ją rozpoznającym dokonał pogłębionej analizy ww. orzeczenia i doszedł do przekonania, że w jego treści nie zawarto żadnych tego rodzaju wytycznych, z których organ uchwałodawczy mógłby wywodzić nie tylko obowiązek uchwalenia



zmiany dotychczasowego studium, nadto w kształcie, w jakim to uczyniono. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że badanie stanu faktycznego postępowania zakończonego ww. wyrokiem tut. Sądu z treścią zakwestionowanej w kontrolowanej sprawie uchwały zmieniającej studium prowadzi do wniosku, że przedmiot tych spraw, jakkolwiek pozostaje ze sobą w związku, to nie jest tożsamy. Poprzednio bowiem przedmiotem zaskarżenia była wprawdzie treść studium, ale w kontekście konkretnych działek, podczas gdy obecnie (jak wynika to bezpośrednio z zawartości spornej uchwały), rzecz dotyczy powierzchni ok. 57 hektarów. Trzeba ponadto dostrzec, iż sądy administracyjnej kontrolując akty organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, czynią to z uwzględnieniem kryterium legalności, orzekając, czy w kontekście sformułowanych zarzutów dany akt jest zgodny z obowiązującym prawem, czy też został wydany z jego naruszeniem, co zresztą wprost wynika z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, wskazującego, że nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według ww. kryterium. Koresponduje to wprost z zasadą, że gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady jego zagospodarowania w swoich granicach administracyjnych. Samodzielność ta nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej dowolności, gdyż organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W postępowaniu sądowym zakończonym wyrokiem IV SA/Wa 1079/17 Sąd stwierdził, będąc przy tym związany ustaleniami zawartymi w wyroku NSA z dnia 1 marca 2017 r, sygn. akt II OSK 1603/15, że m.in. „(...) za pozostawieniem terenu działek jako obszaru rolnego, oznaczonego w Studium symbolem R, nie może przemawiać położenie w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego oraz na terenie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Z faktu tego nie wynika bowiem jednoznaczny zakaz zabudowy terenów mniejszych niż 1 ha, podczas gdy Studium dopiero od pow. 1 ha pozwala utworzyć zabudowę siedliskową na obszarze oznaczonym symbolem R”; czy też wskazał, że „(...) działki Skarżących położone są w jednym pasie terenu (łanowo), ciągnącego się od granicy KPN na północ i bezpośrednio przylegają do obszaru oznaczonego w Studium symbolem MN2, przeznaczonego pod zabudowę. Wobec zatem już tak znacznego zainwestowania zabudową mieszkaniową obszarów sąsiednich oraz bardzo niskiej – jak na działki rolne – klasy gruntów na działkach Skarżących (V i VI klasa), dalsze utrzymywanie tego obszaru jako rolnego,



oznaczonego w Studium symbolem R (...) nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Staje się ustaleniem dowolnym.”

Podkreślić należy, że powyższe wywody Sądu zostały sformułowane w kontekście konkretnych zarzutów ówczesnie skarżących, natomiast w żadnej mierze tak sformułowana ocena nie daje podstaw do tego – by jak twierdzi Rada Gminy w odpowiedzi na skargę – Sąd zobowiązał tą drogą do nałożenia na ten organ obowiązku zmiany Studium, gdyż w istocie Sąd wkroczyłby w takim przypadku w kompetencję uchwałodawcze gminy oraz przysługujące jej władztwo planistyczne. Przytoczone wyżej wnioski stanowiły natomiast wyraz przyjętej przez Sąd oceny co do legalności treści zawartych w studium ustaleń w kontekście konkretnie sformułowanych zarzutów skierowanej przeciwko temu aktowi skargi.

Dostrzec należy, że także w niniejszym wyroku Sąd dokonał oceny zaskarżonej uchwały o zmianie studium w kontekście przedstawionych zarzutów i przepisów regulujących zasady i tryb sporządzania studium oraz jego zmiany, dochodząc do przekonania – po analizie przedłożonych akt – że choć w sprawie nie doszło do naruszenia trybu sporządzania zaskarżonej uchwały, to jednak została ona opracowana z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd nie kwestionuje przy tym uprawnienia Gminy do dokonywania zmian w studium, gdyż to Gmina odpowiada za politykę planistyczną na jej obszarze, a więc może ją kształtować także z uwzględnieniem wniosków jej mieszkańców. Niemniej jednak zmierzające do tego działania nie mogą być podporządkowane wyłącznie osiągnięciu celu założonego na wstępie podejmowanych prac planistycznych, jeśli z wymaganych prawem danych i sporządzonych na ich podstawie opracowań (w tym bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę) wynika, że byłoby to sprzeczne z obowiązującym prawem.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku, dostrzegając konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odnosząc się do wniosku strony skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania, należy zauważyć, że zgodnie z art. 200 p.p.s.a., w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W warunkach niniejszej



Sygn. akt IV SA/Wa 2418/19

sprawy strona skarżąca, na podstawie art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, była zwolniona od opłat sądowych, wobec czego nie przysługiwał jej także zwrot wydatków, o których mowa w ww. przepisie. Nadto strona skarżąca nie była reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, lecz występowała w sprawie poprzez upoważnionego pracownika organu, ponadto pełnomocnik organu skarżącego nie wnosił o zwrot kosztów przejazdów. W rezultacie w sprawie nie mógł znaleźć także zastosowania art. 205 p.p.s.a. Wobec powyższego brak było podstaw prawnych do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Karolina Łoźwik  
Starszy referent

